

Wat weten bewoners nou van stads

planning?"

Hanneke Puts en Marc Rijnveld

NEDERLANDSE ORGANISATIE VOOR TOEGEPAST
NATUURWETENSCHAPPELIJK ONDERZOEK (TNO)

Door kennisbemiddeling te koppelen aan ruimtelijke ontwerp- of planprocessen wordt ruimte gemaakt voor lokale belangen en kleine verhalen en kunnen zich al jaren voortslepende problemen worden opgelost. Zo bleek alvast in het Nederlandse Middelburg.

Het nieuwe stadsbestuur van Middelburg, dat in 1996 aantrad, had destijds grootse plannen om de provinciehoofdstad van Zeeland een renaissance te laten beleven. In nauwe samenspraak met de bewoners van Middelburg ontwikkelden de bestuurders een visie op de toekomst van de stad. Die visie werd in 1997 in de zogenoemde *Kwaliteitsatlas* vastgelegd, een tot 2030 reikend groots vergezicht. Voor de realisatie van die plannen was er veel ruimte nodig en de slaperige polders rond het voormalige vissersdorp Arnhemuiden leken ideaal voor de beoogde stadsuitbreiding. Een visionaire architect werkte de plannen verder uit en schetste lange watervlaktes van Middelburg tot aan het Veerse Meer, net achter Arnhemuiden. Enkele landbouw-polders en ook het dorpje Kleverskerke bij Arnhemuiden zouden onder water worden gezet. Daar liep het mis.

De bewoners van Arnhemuiden kwamen in opstand. Ze vreesden gedwongen onteigening en ontpoldering - een erg gevoelig thema in het waterrijke Zeeland. Grote delen van de provincie liggen immers onder de zeespiegel en in de loop van de eeuwen hebben de bewoners voortdurend strijd tegen de zee moeten voeren. Daar kwam nog bij dat Arnhemuiden nog maar net - in 1997 - bij Middelburg was gevoegd. De burgemeester van het vissersdorp was met pensioen moeten gaan en in het gemeentehuis werden een museum en een informatieloket voor bewoners ondergebracht. Arnhemuiden had nog maar net de strijd om zijn autonomie en eigen identiteit verloren, of een deel van het dorp zou al onder water worden gezet...

Op advies van TNO besliste de raad over te gaan tot kennisbemiddeling.

MEER DAN ÉÉN WAARHEID

Voor het eerst sinds de fusie werden de bewoners en ondernemers bij de inrichting van Arnhemuiden betrokken. Alle betrokkenen

kregen een andere dan de klassieke rol toebedeeld. De experts werden begeleiders en zaten dus niet langer aan het stuur bij het opstellen van het advies. Dat advies over de inrichting van het gebied werd door bewoners, boeren en bedrijven opgesteld. Die namen de lokale identiteit als uitgangspunt en de terugkeer van water in het voormalige vissersdorp als leidmotief. Aan experts van overheidsinstellingen en belangenorganisaties werd gevraagd met de bewoners mee te denken.

Dat ze vooral als vraagbaak fungeerden, veroorzaakte ergernis bij de experts, die er vast van overtuigd waren dat zonder hun kennis en exper-

Kennisbemiddeling

Kennisbemiddeling is een instrument om vastgelopen besluitvorming over complexe en controversiële (ruimtelijke) vraagstukken uit de impasse te halen. Bedoeling is het vertrouwen van de betrokkenen te herwinnen. Specifieke aandacht wordt besteed aan de rol van kennis en van experts. Bij voorkeur wordt het proces aangestuurd door een onafhankelijk procesbegeleider, die zelf geen belang heeft bij het eindresultaat van het besluitvormingstraject. De begeleider voert de regie over het proces, geeft alle betrokken partijen een passende rol in het besluitvormingsproces en garandeert dat er permanent aandacht is voor alle belangen en behoeften. Hij verbindt partijen en belangen.



Ten gevolge van het bewonersprotest van de Arnhemse bewoners werd de besluitvorming op de lange baan geschoven. Na meer dan tien jaar van stilstand besliste de gemeenteraad van Vlissingen over te gaan tot kennisbemiddeling.

[FOTO: GEOFFROY VAN DER HASSELT - REPORTERS]

tise eenvoudigweg geen goed plan tot stand kon komen. Ze vonden het aanvankelijk lastig om de lokale kennis van bewoners, boeren en bedrijven naar waarde te schatten – zeker als die kennis van hun eigen inzichten afweek. Bovendien vonden ze de eigen kennis en expertise neutraal en objectief. Ze waren toch onafhankelijke experts? En ze hadden daar toch voor gestudeerd? Een veel gehoorde uitroep was: "Wat weten bewoners nou van verkeer, waterbeheer, stedelijke planning of

economie?" Maar de confrontatie met bewoners en andere gebruikers leerde dat hun kennis helemaal niet neutraal was maar met gekleurde aannames en vooroordelen was doorspekt. Er bleek meer dan één waarheid of oplossing te zijn.

VASTLOPERS

Er bestaan veel voorbeelden van vastlopende ruimtelijke plannen en – gelukkig maar – ook van manieren om de besluitvorming weer op gang te brengen. De vraag is waarom de publieke opinie zich zo vaak tegen ruimtelijke plannen keert. Denk aan het verzet

in Urk tegen de aanleg van een groot windmolenpark langs de kustlijn¹ of het protest tegen de ondergrondse opslag van CO₂ onder Barendrecht², tegen de bouw van megastallen in Noord-Brabant³ of tegen de aanleg van de viaduct Lange Wapper in Antwerpen, en de (politieke) strijd rond het onder water zetten van de Hertogin Hedwigepolder in Zeeuws-Vlaanderen. Behalve het vaak goed georganiseerd lokaal verzet hebben die zogenaamde *vastlopers* met elkaar gemeen dat de besluitvorming stroperig en langdurig is, er veel verschillende partijen en belangen bij betrokken zijn en dat de verantwoordelijkheid voor het besluitvormingsproces over verschillende overheidsorganisaties en beleidsniveaus is versnipperd.

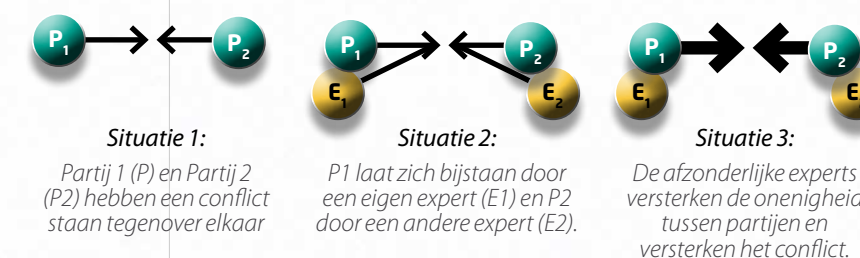
Ook het gebruik van kennis en expertise is bij vastlopers dubieus. Want hoewel experts zichzelf graag zien als neutrale en objectieve kennisleveranciers die controversiële vraagstukken kunnen helpen oplossen, leert de praktijk dat de door initiatiefnemers van een project gebruikte kennis in veel gevallen niet wordt vertrouwd of onvolledig wordt geacht. Vragen die vaak terug komen, zijn: "Wie heeft het onderzoek uitgevoerd?", "Wie heeft het gefinancierd?", "Met welke achterliggende belangen is het onderzoek uitgevoerd?", "Wat betekenen de onderzoeksresultaten voor de omgeving waarin de ruimtelijke ingreep plaats moet vinden?"

- 1 "Urk protesteert tegen windmolens", www.trouw.nl/tr/seo/article/urlLookup.do?articleId=3397155, (Trouw, 27 januari 2011).
- 2 "Kabinet ziet CO₂ afvang en opslag helemaal zitten" en "Barendrecht ziet het helemaal niet zitten" www.stichtingmilieunet.nl/andersbekekenblog/klimaat/kabinet-ziet-co2-afvang-en-opslag-helemaal-zitten.html (9 maart 2010).
- 3 'Als deze stal niet mag, dan houdt het op', De Volkskrant, katern Uitgelicht, dinsdag 19 april 2011.

› Bij vastlopers is de besluitvorming stroperig en langdurig ‹

Nieuwe rol voor experts

De bij een besluitvormingsproces betrokken experts mogen geen belang hebben bij de oplossing en moeten het hele proces ondersteunen. Bij kennisbemiddeling schrijven de experts niet langer zelf het advies, maar ondersteunen ze de totstandkoming van een door bewoners, boeren en bedrijven opgesteld advies. Het zijn die betrokken partijen die gezamenlijk bepalen welke kennis nodig is voor de besluitvorming en hoe die kennis wordt verzameld, ontwikkeld en gevalideerd. De experts beantwoorden vragen van de betrokkenen. Doordat ze losstaan van de betrokken partijen, vergroten experts niet langer de tegenstellingen tussen partijen en belanghebbenden.



figuur 1: Experts, die expliciet gekoppeld zijn aan individuele partijen die met elkaar in conflict zijn, kunnen tegenstellingen tussen partijen versterken in plaats van verzachten. (figuur 1)



figuur 2: Experts die onafhankelijk van betrokken partijen feiten aanleveren ter ondersteuning van het algehele besluitvormingsproces verkleinen de tegenstellingen tussen die partijen.



Het nieuwe stadsbestuur van Middelburg, dat in 1996 aantrad, had destijds grootse plannen. Voor de realisatie van die plannen was er veel ruimte nodig en de slaperige polders rond het voormalige vissersdorp Arnhemuiden leken ideaal voor de beoogde stadsuitbreiding.

[FOTO: GEOFFROY VAN DER HASSELT - REPORTERS]



De bewoners van Arnhemuiden vreesden gedwongen onteigening en ontpoldering - een erg gevoelig thema in het waterrijke Zeeland.

[FOTO: GEOFFROY VAN DER HASSELT - REPORTERS]

Dikwijls nemen de verschillende betrokken partijen ook nog eens elk een eigen adviseur in de arm om hun argumenten kracht bij te zetten. Het gevolg is dat waarheden over elkaar heen buitelen en er een ware rapportenstrijd ontstaat. Een toepasselijk illustratie hiervan is de documentaire van Zembla (VARA) over de ondertunneling van de

snelweg A2 bij Maastricht⁴. In de uitzending kwamen beurtelings de bevoegde wethouder, een bezorgde bewoner en een onderzoeker van een Nederlandse universiteit aan het woord. Aan de onderzoeker werd gevraagd te reageren op de plannen voor de ondertunneling en op de bezorgdheid van de omwonenden die vreesden voor de luchtkwaliteit. De onderzoeker gebruikte andere bronnen dan

⁴ "Stikken langs de snelweg". Uitzonden op 16 april 2011. Documentaire van de VARA.

› Politiek en ruimtelijke planning kunnen wel hand in hand gaan ◀

de wethouder om zijn visie te onderbouwen en kwam dan ook tot andere conclusies. De uitzending liet goed zien hoe de posities van tegenover elkaar staande partijen door het inzetten van "eigen" experts nog worden versterkt. (zie figuur 1)

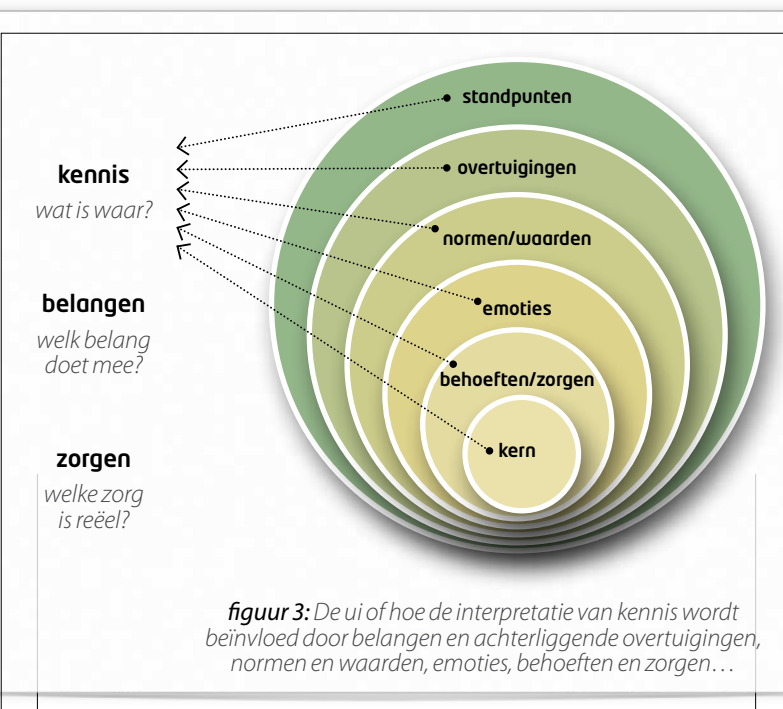
UIT DE LOOPGRAVEN

Kennisbemiddeling is vooral inzetbaar als men het niet eens kan worden over nut en noodzaak van uit te voeren plannen of als de onenigheid of onzekerheid over de gebruikte dan wel benodigde kennis groot is. Kennisbemiddeling begint met de erkenning dat elke betrokkene over een uniek, uit eigen ervaringen voortkomend referentiekader beschikt. Het is dan ook van belang te achterhalen hoe elke betrokkene tegen het vraagstuk aankijkt en welke oplossingen en knelpunten hij ziet. De manier waarop betrokkenen een vraagstuk of voorgestelde oplossing beoordelen, kan goed worden geïllustreerd aan de hand van de bij bemiddeling veelvuldig gebruikte *ui* (zie figuur 3).

Bij het begeleidende van conflicten is het gebruikelijk aandacht te besteden aan de verschillende lagen uit figuur 3. Conflicterende partijen starten hun interactie vaak met standpunten ("ik vind...") die over en weer worden uitgewisseld. Maar achter die standpunten schuilt een hele wereld van overtuigingen, normen en waarden, emoties, behoeften en wensen. Pas als aan deze aspecten aandacht is besteed, is het mogelijk om met de verschillende partijen over de kern van hun probleem te praten: hun belang.⁵

Precies daarom begint kennisbemiddeling doorgaans met een *actorenanalyse* ("convening assessment"). Daartoe worden gesprekken met de belangrijkste betrokkenen gevoerd. Tijdens dit vooronderzoek wordt geïnventariseerd hoe elke betrokkene tegen het voorliggende vraagstuk aankijkt, hoe dat vraagstuk wordt gedefinieerd, welke zorgen men heeft, welke oplossingen worden gezien, welke rol de betrokkene in het besluitvormingsproces zou willen spelen, hoe de relaties tussen de verschillende betrokkenen zijn, welke kennis nodig is... De zo verzamelde informatie is cruciaal voor het vervolg van het besluitvormingsproces. Op die manier is ook het proces in Arnhemuiden van start gegaan.

⁵ In de praktijk zullen die verschillende lagen door elkaar heen ter sprake komen. Het is niet zo dat de volgende laag pas aan de orde mag komen als de eerdere lagen aan hun trekken zijn gekomen. De *ui* is dan ook vooral bedoeld voor de mediator of procesbegeleider en is een handige structuur voor het begeleiden van conflicterende partijen.



figuur 3: De ui of hoe de interpretatie van kennis wordt beïnvloed door belangen en achterliggende overtuigingen, normen en waarden, emoties, behoeften en zorgen...

HET PROCES IN ARNEMUIDEN

Dat kennisbemiddeling in Arnhemuiden geen sinecure was, bleek al uit het groot aantal belanghebbenden en partijen. Uiteindelijk hebben zo'n zestig personen, afkomstig uit verschillende geledingen en organisaties, aan het proces deelgenomen. Al snel werden verschillende doelgroepen onderscheiden, met elk een eigen rol in het proces. De verschillende groepen werden aan elkaar gepresenteerd en hun belang bij de gebiedsontwikkeling werd toegelicht. De analyse begon met een voorlopige en open lijst van belanghebbenden en te interviewen personen. In de loop van het ontwerpproces konden ook nog andere belanghebbenden toetreden. De groepen van belanghebbenden werden ingedeeld op basis van:

- privé- of maatschappelijke betrokkenheid (bewoners van het gebied en verenigingen die de belangen en interesses van de bewoners representeren);
- zakelijke betrokkenheid (bedrijven en ondernemers in het gebied);
- overheden (gemeente, provincie en waterschap);
- maatschappelijke organisaties (natuurorganisaties, recreatieondernemers...).

Het ontwerpproces *Rondom Arnhemuiden* werd door meerdere procesbegeleiders bewaakt. Die begeleiders moesten hun expertise inzake gebiedsontwikkeling, het organisatie van interactieve processen en toepassing van waarderingstechnieken *onafhankelijk* inzetten, en zulks naar tevredenheid van zowel de opdrachtgevers (consortiumpartners) als de belanghebbenden in het gebied. Vanuit die positie is de procesorganisatie opgezet. Figuur 4 (zie kaderstuk "Vijf groepen en een tribune") laat zien hoe de verschillende groepen in *Rondom Arnhemuiden* waren georganiseerd. Centraal in de procesorganisatie stond de Adviesgroep, die het advies over de inrichting van het studiegebied moest voorbereiden. Alle andere groepen ondersteunden de Adviesgroep, direct of indirect.



Arnemuiden was nog maar net bij Middelburg was gevoegd. De burgemeester van het vissersdorp was met pensioen moeten gaan en in het gemeentehuis werden een museum en een informatieloket voor bewoners ondergebracht.

[FOTO: GEOFFROY VAN DER HASSELT - REPORTERS]

Arnemuiden was nog maar net bij Middelburg was gevoegd. De burgemeester van het vissersdorp was met pensioen moeten gaan en in het gemeentehuis werden een museum en een informatieloket voor bewoners ondergebracht.

tige wijze verslag gedaan over de voortgang van het project. Dat gebeurde middels de reguliere rapportage (begrotingen en kwartaalrapportages, kader- en zomernota's). Aanvullend werd de raadscommissie ook regelmatig door de projectwethouder geïnformeerd. Aan de raadsleden was voorge-

BESTUURLIJK LEF

Het proces *Rondom Arnemuiden* illustreert dat experts een bijzondere rol kunnen spelen bij complexe ruimtelijke planprocessen met veel betrokkenen, waar ruimtelijke, maatschappelijke en economische wensen in één project samenkomen. Door kennisbemiddeling te koppelen aan ruimtelijke ontwerp- of planprocessen wordt ruimte gemaakt voor lokale belangen en kleine verhalen en worden zich al jaren voortslepende problemen opgelost. Dat lukt alleen als mensen en organisaties hun disciplines en organisatiegrenzen willen overstijgen en vanuit de opgave naar oplossingen willen zoeken. Dat vergt ook een initiatiefnemer die bereid is verder te kijken dan het pure eigenbelang. Kennisbemiddeling kan ook worden aangewend om met bestuurlijke complexiteit om te gaan, zodat er een beter samenspel ontstaat tussen de verschillende overheidspartijen en –niveaus die verantwoordelijk zijn voor de uiteindelijke besluitvorming.

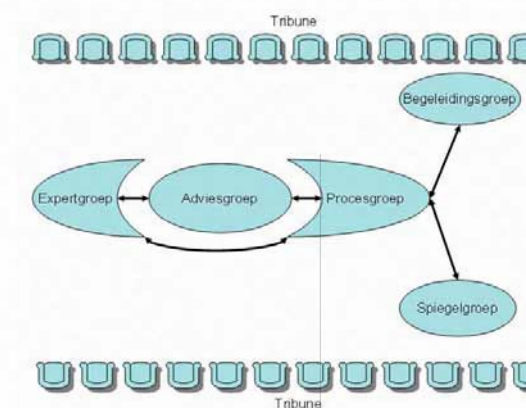
Cruciaal bij processen zoals in Arnemuiden is dat bestuurders inzien dat een vraagstuk op verschillende manieren kan worden bekeken en dat die zoektocht gepaard gaat met even zoveel vragen, zorgen, behoeften en belangen. Het vlot trekken van stroperige besluitvormingsprocedures begint dan ook met de erkenning van al die verschillen zonder ze te veroordelen of ongelijkwaardig te beoordelen. Maar vaak durft de politiek de vingers niet te branden aan lokale belangen of publieke weerstand. Zo worden (ruimtelijke) plannen dan maar uitgesteld en wordt de schijn gewekt dat politiek steeds vaker zulke nieuwe plannen in de weg staat. Het is onze overtuiging dat politiek en planning wel hand in hand kunnen gaan door juist bij complexe en controversiële vraagstukken ruimte te geven aan lokale

Naast de onderhandeling over de benodigde kennis, werd in het proces ook aandacht besteed aan het gezamenlijk vaststellen van waarden en normen. De resultaten van de verkenningsfase leverden daarvoor de eerste input. De zo verkregen informatie werd gebundeld en besproken met alle betrokkenen. Zo ontstond inzicht in elkaars referentiekader en kon van daaruit worden gewerkt aan een gezamenlijk kader op basis waarvan het besluitvormingsproces verder zou worden georganiseerd.

Van bestuurlijke zijde werden de bevoegde gedeputeerde van de provincie Zeeland en de bevoegde wethouder van Middelburg bij het proces betrokken. De twee politici werden op de hoogte gehouden van de ontwikkeling van het project en namen soms deel aan de vergaderingen van de procesgroep. Ze maakten ook deel uit van de begeleidingsgroep die elk kwartaal samenkwam. In de raadscommissie *Ruimte* van de gemeenteraad werd op regelma-

Vijf groepen en een tribune

Een interactief proces van kennisbemiddeling zoals in het Zeeuwse Middelburg vergt een uitgebreidere organisatie dan een traditioneel besluitvormingstraject. Om het overzicht te kunnen behouden over wie er zijn betrokken en de informatiestromen te kunnen managen, worden verschillende hoofdgroepen met elk een eigen rol in het adviesproces onderscheiden.



figuur 4: De organisatie van de verschillende groepen in het ontwerpproces van de casus *Rondom Arnemuiden*.

De **Adviesgroep** is samengesteld uit mensen met een direct belang in het gebied doordat ze er werken, wonen, een bedrijf hebben... De groep formuleert voor de bestuurders een gezamenlijk advies over de inrichting van het studiegebied. Bewoners, boeren en bedrijven bepalen welke kennis nodig is om tot een advies te komen en wie die kennis moet leveren. Ze worden daarbij geholpen door de procesgroep.

De **Procesgroep** is samengesteld uit afgevaardigden van de gemeente Middelburg, de provincie Zeeland, Rijkswaterstaat, TNO en de Erasmusuniversiteit Rotterdam (EUR). De groep organiseert het adviestraject, zorgt ervoor dat de noodzakelijke kennis ter beschikking van de adviesgroep wordt gesteld en verzorgt de communicatie naar het brede publiek.

De **Expertgroep** bestaat uit afgevaardigden van organisaties met professionele belangen in het gebied (Rijkswaterstaat, Water-schap, Kamer van Koophandel, Wijkbeheergroep Arnemuiden...). De leden hebben specialistische kennis van het gebied. Zij beantwoorden vragen van de adviesgroep en beoordelen de haalbaarheid van verschillende alternatieve oplossingen voor de inrichting van het studiegebied. Ze kunnen andere experts raadplegen.

De **Begeleidingsgroep** wordt voorgezeten door de bevoegde gedeputeerde van de provincie Zeeland en de bevoegde wethouder van Middelburg en bestaat voorts uit de opdrachtgevende consortiumpartners. Hij stuurt de procesgroep aan bij de organisatie van het adviesproces en draagt bij aan de bestuurlijke acceptatie van het advies.

De **Spiegelgroep** is samengesteld uit wetenschappers en afgevaardigden van het innovatieprogramma "Leven met Water". Hij adviseert de procesgroep over de aanpak.

In de **Tribune** zitten alle belangstellenden die op de hoogte willen worden gehouden van de ontwikkelingen in verband met het project, onder wie ook leden van de gemeenteraad van Middelburg.

belangen en kleine verhalen. De uitdaging voor ruimtelijke planvormers en besluitvormers bestaat erin ruimtelijke ontwerpen vanuit een breder perspectief te laten ontstaan en de rollen eens om te draaien. Kennisbemiddeling kan daaraan bijdragen. Zoals in Arnemuiden is gebleken. Daar werden uiteindelijk twee scenario's ontwikkeld die op de steun van bewoners, bedrijven en ook experts konden rekenen. Die scenario's zijn aan de gemeenteraad van Middelburg voorgelegd en in de herziene Kwaliteitsatlas voor het gebied opgenomen.

Het is van belang te achterhalen hoe elke betrokkene tegen het vraagstuk aankijkt en welke oplossingen en knelpunten hij ziet.

[FOTO: GEOFFROY VAN DER

